

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

– Sektion Rechtswissenschaft –

Nr. 315

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Karl Zemanek

Universität Wien

Österreichs Neutralität und die GASP

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 17. Januar 1995

1995 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

Österreichs Neutralität und die GASP

EINLEITUNG

Zum besseren Verständnis des heutigen Stellenwertes der österreichischen Neutralität ist es zweckmässig, sich den Kontext ihrer Entstehung in Erinnerung zu rufen. 1955 lag Österreich an der Schnittstelle des westlichen und des östlichen Bündnisses in Europa und war von den Führungsmächten dieser Bündnisse besetzt. Die Neutralität, als Preis für die Wiedererlangung der Unabhängigkeit als ungeteiltes Ganzes, erwies sich als richtiger Kalkül, aber auch als sinnvolle sicherheitspolitische Strategie für die nächsten Dezennien eines unveränderten Mächtegleichgewichts.

Im Laufe dieser Jahrzehnte trat aber bei einem erheblichen Teil der österreichischen Bevölkerung ein subtiler Wandel im Verständnis der Neutralität ein. In zunehmenden Maße wurde die Neutralität als Identifikationsmerkmal betrachtet. Die Österreicher überzeugten sich selbst, daß das dem österreichischen Wesen zutiefst entsprechende Abseitsstehen, geboren aus einem durch viele verlorene Kriege entstandenen Pessimismus gegenüber der Effizienz eigener militärischer Anstrengungen und verstärkt durch den zeitgeistigen Humanismus und Pazifismus, daß also dieses Abseitsstehen selbstwirksamer Schutzschild sei. Oder, als Schlagwort formuliert: Wir sind neutral, also sind wir sicher und weil wir sicher bleiben wollen, bleiben wir neutral. Neutralität als mystisch-magische Formel also.

Gleichzeitig wechselte auch die Einstellung der hauptsächlichen politischen Parteien in Österreich zur Neutralität. Die sozialdemokratische Partei, deren Exponenten der Erklärung der Neutralität 1955 oftmals skeptisch gegenüber gestanden waren, wurde - gedrängt von ihrem pazifistisch eingestellten linken Flügel und von den Grünen - zur "Hüterin" der Neutralität. Die christdemokratische Volkspartei hingegen, deren führende Vertreter der Neutralitätserklärung Pate gestanden waren, tendierte unter dem Druck ihres Wirtschaftsflügels immer mehr zur urschweizerischen Maxime: Das Land ist neutral, aber das Geschäft darf das nicht stören. Nicht überraschend, daß die Partei deshalb auf das sich wirtschaftlich einigende Europa blickte und immer wieder Versuche unternahm, Österreich mit diesem zu verbinden.¹

1 Über das Vorstehende informiert am besten: Gerald Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955. Österreichs Weg zur Neutralität, (3.Aufl. 1985) und Heinrich Schneider, Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik (1990).

I. DER NEUE KURS NACH 1989

Mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Systems und dem Ende des Kalten Krieges in Europa fielen die objektiven Bedingungen für die Neutralität als sicherheitspolitischer Strategie Österreichs weg und die Regierung begann - wegen der beschriebenen Einstellung der Bevölkerung sehr vorsichtig - ihre bisherige Position zu überdenken. Das führte zu einer Kursänderung, die sich an zwei Beispielen deutlich machen läßt:

1. Test: Die kollektive Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen

Seit 1955, dem Beginn seiner Mitgliedschaft, vertrat Österreich gegenüber den Vereinten Nationen offiziell die von VERDROSS und KUNZ entwickelte These, daß der Sicherheitsrat, nachdem er Österreichs Aufnahme in Kenntnis seiner Neutralität empfohlen hatte, bei der Beschlußfassung über Sanktionen nach dem VII. Kapitel der Satzung verpflichtet sei, es von der Befolgung neutralitätswidriger Sanktionen abzunehmen. Dieser Standpunkt wurde dem Sicherheitsrat in Reaktion auf seine Rhodesien- und Südafrika- Sanktionsresolutionen, obwohl diese Beschlüsse dazu keinen Anlaß gaben und befolgt wurden, als *obiter dictum* zur Kenntnis gebracht, ohne daß der Sicherheitsrat darauf reagiert hätte.² Andererseits hat Österreich sich intensiv an friedenserhaltenden Operationen beteiligt.³

In Zusammenhang mit den Irak-Sanktionen des Sicherheitsrates wurde die österreichische Einstellung zu Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen deutlich modifiziert: Nicht nur hat Österreich als Mitglied des Sicherheitsrates 1991-92 dessen Beschlüsse in der Sache mitgetragen und sogar den Vorsitz im Sanktionskomitee geführt⁴, es hat insbesondere die Wirtschaftssanktionen - so wie die Schweiz⁵ - auch befolgt, und zwar ohne

2 Alle Nachweise bei Karl Zemanek, *The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality*, *AJIL* 42 (1991), 277-94 und bei Helmut Türk, *Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen*, in: K. Ginther u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS für K. Zemanek (1994), 439-63.

3 Siehe Rudolf Agstner, *Österreich und die jüngsten friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen*, *Österreichisches JB für Internationale Politik* 1989, 1-49.

4 Siehe Österreichisches Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik - Außenpolitischer Bericht (künftig APB)* 1991, 212: "Die österreichische Neutralität steh(t) nicht im Widerspruch zu dieser internationalen Solidarität und zu den Aufgaben, die Österreich als Mitglied der Staatengemeinschaft zu übernehmen hat."

5 Autonom, auf Grund einer Regierungsverordnung. Der schweizerische Außenminister Felbéry erklärte dazu am 16.8.1990 namens des Bundesrates vor dem Parlament: "L'adoption des sanctions économiques n'est pas contraire au droit de la neutralité. Ce droit n'impose pas à l'Etat neutre le devoir de maintenir des relations économiques avec une partie impliquée dans un conflit... Dans un

Wiederholung der Schutzbehauptung.⁶ Darüberhinaus ist es dem Ersuchen der Regierungen der USA, des Vereinigten Königreichs, Kanadas und Deutschlands nachgekommen und hat unbewaffneten Transportflugzeugen dieser Staaten den Überflug in Richtung Golfregion bzw. aus dieser gestattet.⁷

2. Test: Der Antrag auf Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften

Der am 17.7.1989 dem Vorsitzenden des Rates überreichte Aufnahmeantrag Österreichs in die (damaligen) Europäischen Gemeinschaften enthielt folgende Passage:

"Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen."⁸

Dieser Antrag war die Frucht eines Kompromisses zwischen den beiden Koalitionsparteien: Die ÖVP drängte in die EG, also wurde ein Aufnahmeantrag gestellt, aber mit einem Zusatz, der der Haltung der SPÖ Rechnung trug. Die Möglichkeit der Realisierung spielte, so meine ich, eine untergeordnete Rolle. Politisch wichtig war die neugeborene Formel: Wir gehen in die EG, aber unter Wahrung unserer Neutralität.

Als Reaktion auf den "Avis" der Kommission, aber auch auf Äußerungen aus den Hauptstädten der Mitgliedstaaten, begann die Regierung jedoch im Zuge der Verhandlungen, den Inhalt dieser Neutralität immer stärker zu relativieren.

In ihrem "Avis"⁹ hatte die Kommission bezüglich der Neutralität Österreichs, vor allem im Hinblick auf die Mitwirkung in der (vorgesehenen) GASP Bedenken geäußert,

conflit opposant deux parties aussi inégales, à savoir d'un côté, l'entité qui a violé le droit et de l'autre, l'ensemble de la communauté internationale, le principe du traitement paritaire n'est guère applicable. En ne s'associant pas aux sanctions économiques ou en se bornant à maintenir les échanges au niveau du courant normal, la Suisse se serait pratiquement et moralement rangée du côté de l'Irak." Vervielfältigtes Parlamentspapier, 4-5; zitiert auch bei Zemanek, Anm. 2, 285.

⁶ Siehe Anm. 2.

⁷ APB 1990, 201.

⁸ APB 1989, 187.

⁹ Österreichisches Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenpolitische Dokumentation (künftig ADP), Donderdruck 1991: Stellungnahme der Kommission der EG zum Beitrittsantrag Österreich (5.8.1991), 25 u. 29.

kam aber zu dem Schluß, daß "diese Probleme...in den Beitrittsverhandlungen vom rechtlichen Standpunkt aus nicht unüberwindlich sein" dürften. Sie meinte aber, daß die Gemeinschaft sich darum bemühen müsse, "von österreichischer Seite die klare Zusicherung zu erhalten, daß die österreichische Regierung rechtlich in der Lage (sei), mit der künftigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einhergehende Verpflichtungen zu übernehmen."

Darauf ging die österreichische Regierung bereits in einem Aide Mémoire vom November 1991 ein, das an die Außenministerien der zwölf Mitgliedstaaten gerichtet war und in dem es hieß:

"Österreich ist sich bewußt, daß die Sicherheit Europas auch die seine ist. Es sieht daher insbesondere in den Bemühungen um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der politischen Union einen essentiellen Beitrag zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit...Österreich ist bereit, seine Sicherheitspolitik in einem europäischen Rahmen zu führen und daher an der Schaffung und dem Funktionieren eines zukünftigen europäischen Sicherheitssystems innerhalb der Gemeinschaft und über diese hinaus mitzuarbeiten. Österreich ist sich bewußt, daß sich daraus Verpflichtungen ergeben werden und ist bereit, sich dieser Herausforderung zu stellen."¹⁰

Ein halbes Jahr später, im Juni 1992, wurde man in einem an die gleichen Adressaten gerichteten Aide Mémoire noch deutlicher:

"Österreich identifiziert sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und wird sich an dieser Politik und ihrer dynamischen Weiterentwicklung aktiv und solidarisch beteiligen...Österreich bekennt sich daher zu der zwecks Erfüllung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Unionsvertrag verankerten Perspektive des Ausbaus der sicherheitspolitischen Strukturen der Union. Eine entsprechend entwickelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll auch einen Rahmen für Österreichs Sicherheit darstellen."¹¹

Die sich abzeichnende Meinungsänderung der Regierung entsprach aber nicht einem breiten politischen Konsens aller politischen Kräfte in Österreich. Das kam deutlich in der Entschließung des Nationalrates vom 12. November 1992¹² zum Ausdruck, die zwar einerseits die im Aide Mémoire vom Juni ausgedrückte Haltung der Bundesregierung

¹⁰ APD, Dezember 1991, 29-30.

¹¹ APD, Oktober 1992, 51.

¹² APD, Dezember 1992, 41.

begrüßte, dann aber, mit Blick auf die sozialdemokratische Linke und die Grünen fortfuhr:

"Der Nationalrat fordert die österreichische Bundesregierung auf, sicherzustellen, daß Österreich an der Entwicklung eines Systems der *kollektiven Sicherheit* in Europa teilnehmen kann, wobei davon ausgegangen wird, daß die von der Europäischen Union gegebenenfalls mit anderen Institutionen entwickelte Europäische Friedens- und Sicherheitsorganisation eine *regionale Abmachung* im Sinne des Kapitels VIII der Satzung der Vereinten Nationen darstellen wird."¹³

Der Wille, das neue Konzept einer Neutralität im Rahmen der GASP auch innerstaatlich rechtlich abzusichern, wurde in der Erklärung des österreichischen Außenministers zu Beginn der 4. Tagung der Konferenz über den Beitritt Österreichs, d.h. also der letzten Phase der Beitrittsverhandlungen, am 9. November 1993 zum ersten Mal ausgedrückt:

"Österreich wird an der Außen- und Sicherheitspolitik der Union und an ihrer dynamischen Weiterentwicklung aktiv teilnehmen und akzeptiert die Bestimmungen des Titels V sowie die relevanten dem Vertrag über die Europäische Union angeschlossenen Deklarationen. Österreich geht davon aus, daß die aktive und solidarische Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen vereinbar sein wird. Entsprechende innerstaatliche rechtliche Anpassungen werden angesichts der geänderten politischen Rahmenbedingungen in Europa im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vorzunehmen sein."¹⁴

Diese Bereitschaft wurde dann in der "Gemeinsamen Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik", die Bestandteil der Schlußakte des Beitrittsvertrages ist, festgeschrieben.¹⁵

Erst im Zuge der parlamentarischen Behandlung des Beitrittsvertrages kam es in Österreich durch die Opposition zu einer intensiveren Diskussion der Neutralitätsfrage.¹⁶ Im Bericht des Verfassungsausschusses an das Plenum¹⁷ wurde die von der Mehrheit in

¹³ Hervorhebung des Autors.

¹⁴ APD, Jänner 1994, 16-17.

¹⁵ "Die Union und das Königreich Norwegen, die Republik Österreich...(etc), kommen überein, daß...die neuen Mitgliedstaaten bereit und fähig sein werden, die zum Zeitpunkt ihres Beitritts für die verschiedenen Bereiche gültige Politik der Union zu unterstützen."

¹⁶ Vgl. den Bericht des Verfassungsausschusses des Nationalrates über die Regierungsvorlage, insbesondere die abweichende persönliche Stellungnahme der (grünen) Abgeordneten Voggenhuber und Mag. Stoitsits, 1600 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP (27.4.94), 27-28; auch abgedruckt in APD, Juli 1994, 26-82, 73-75.

¹⁷ Ebenda, Beilagen, 12-13; APD 48-50. Vgl. auch den Bericht des Obmanns des Unterausschusses des

Aussicht genommene Vorgangsweise vorgezeichnet:

"Der Ausschuß...folgte der Meinung der österreichischen Bundesregierung, daß Österreich als neutrales Land in die Europäische Union gehe und das genannte Bundesverfassungsgesetz (über die Neutralität Österreichs; d.A.) dadurch nicht abgeändert oder aufgehoben werde und auch nicht die Pflicht bestehe, es später abzuändern oder aufzuheben...Der Ausschuß ist daher von der Überzeugung getragen, daß eine Mitwirkung Österreichs an der GASP den Kernbestand der österreichischen Neutralität unberührt läßt.

...In diesem Zusammenhang erörterte der Ausschuß auch die Wandlung der Staatenpraxis betreffend die Teilnahme neutraler Staaten bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen über Rechtsbrecher, die in den letzten fünf Jahren eingetreten ist. So ist auch der Schweizer Bundesrat in seinem 'Bericht über die Schweizer Außenpolitik in den 90er Jahren' zum Ergebnis gekommen, daß eine derartige solidarische Mitwirkung von Neutralen von der Staaten-gemeinschaft nicht nur geduldet, sondern geradezu erwartet wird.

...auf Grundlage der bisherigen Tätigkeiten der Europäischen Union (wurde festgestellt, daß) lediglich die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen durch das österreichische Recht verwehrt ist. Der Ausschuß geht, entsprechend den Erklärungen der Bundesregierung in den Verhandlungen mit der EU davon aus, daß diese rechtliche Inkompatibilität bis zu einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union beseitigt werden wird.

...Eine Aufhebung des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs wird somit durch einen EU-Beitritt Österreichs nicht erforderlich. Um jedoch der von Österreich beabsichtigten und erwarteten aktiven solidarischen Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik außerhalb des Kernbestandes der österreichischen Neutralität *eigenständig* eine sichere Rechtsgrundlage zu geben, wird diesbezüglich eine klare bundes-verfassungsrechtliche Vorkehrung zu schaffen sein."

Aus dem geschilderten Prozeß ergibt sich als Schlußfolgerung, daß die offizielle österreichische Auffassung der Neutralität seit 1989 eine Evolution durchgemacht hat. Initiiert und begleitet wurde dieser Prozeß von der österreichischen völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Literatur.¹⁸

Außenpolitischen Ausschusses an diesen, 1601 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP (27.4.94), 5.

- 18 Zugleich ein Spiegel der widersprechenden Meinungen. Vgl. u.a. Konrad Ginther, Neutralitätsrecht - Völkerrecht - Europarecht. Zur Diskussion der Vereinbarkeit von dauernder Neutralität und Mitgliedschaft in der EG, in: W. Haller u.a. (Hrsg.), Im Dienst an der Gemeinschaft, FS für D. Schindler (1989), 373-88. Stefan Griller, Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte einer EG-Annäherung Österreichs, in: U. Runggaldinger (Hrsg.), Österreichs Arbeitsrecht und das Recht der EG (1990), 3-35. Karl Zemanek, Austria and the European Community, GYIL 33 (1990), 130-65. Ders., 1966-1989: Gedanken zur Dynamik der dauernden Neutralität, in: A. Mock u.a. (Hrsg.), Verantwortung in unserer Zeit, FS für R. Kirchschläger (1990), 257-65. Peter Fischer, Neutralität und Beitritt zu den EG, in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 229 (1991). Stefan Griller, Wird Österreich das dreizehnte EG-Mitglied? EuZW 2 (1991), Heft 22, 679-90. Gerhard Hafner, Bemerkungen zur dauernden Neutralität Österreichs 1991 und danach, in: H. Krejci u.a. (Hrsg.), Neutralität. Mythos und Wirklichkeit (1992), 187-96. Karl Zemanek, Neutralität und Europäische Sicherheit, Österreichisches JB für Internationale Politik 1992, 163-76. Heribert Franz Köck, Österreichs "immerwährende" Neutralität: Ein Mythos geht zu Ende,

II. DIE INNERSTAATLICHEN VORKEHRUNGEN ÖSTERREICHS ZUR TEILNAHME AN DER GASP

1. Der politische und rechtliche Kontext

Die Notwendigkeit der von der Regierung angekündigten und vom Parlament verlangten bundesverfassungsgesetzlichen Vorkehrung zur Mitwirkung an der GASP ergibt sich aus dem Verhältnis von österreichischem Verfassungsrecht zu EU Recht. Zwar schließt die Umsetzung von Wirtschaftssanktionen über Artikel 228a EWGV durch den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts einen Konflikt mit österreichischem Verfassungsrecht aus; gleiches gilt aber nicht für die einem Beschluß nach Artikel 228a vorangehende Entscheidung über einen "gemeinsamen Standpunkt" oder eine "gemeinsame Aktion" im Rahmen der GASP, die zwischenstaatlichen Charakter hat. Die Gestaltung dieser bundesverfassungsgesetzlichen Vorkehrung erwies sich aus mehreren Gründen als schwierig.

Einmal aus einem technischen Grund. Die sozialdemokratische Partei verzögerte die Beschlußfassung über das einschlägige Verfassungsgesetz bis nach den Nationalratswahlen im Oktober 1994, doch fehlt den Koalitionsparteien seither die für den Beschluß von Verfassungsgesetzen notwendige Zweidrittelmehrheit im Nationalrat. Um diese Mehrheit zu erreichen, mußten Verhandlungen mit dem Liberalen Forum und den Grünen geführt werden, die verständlicherweise die künftige Position der Opposition absichern wollten und Zugeständnisse in der hier nicht behandelten Frage der Mitwirkung des Nationalrates an der Festlegung von Positionen für den EU Rat verlangten.

Zum anderen zwang die Rücksichtnahme auf die Stimmung der Bevölkerung, der man erklärt hatte, das Neutralitätsgesetz nicht ändern zu müssen, aber dennoch im Rahmen der GASP selbst Wirtschaftssanktionen beschließen zu können, zu einer vorsichtigen Textierung. Sie mußte aber andererseits, nach den schmerzlichen Erfahrungen früherer österreichischer Regierungsmitglieder mit Strafverfahren wegen Neutralitätsgefährdung, die Gefahr von Strafverfahren als Mittel innenpolitischer Auseinandersetzungen ausschließen.

Journal für Rechtspolitik 1 (1993), Heft 4, 210-39. Von nicht-österreichischen Beiträgen sind bemerkenswert: Pierre Pescatore, Was erwartet Österreich rechtlich in den Europäischen Gemeinschaften? Vervielfältigtes Manuskript, Graz 1988. Matthias Pechstein, Austria ante portas: Österreichs Neutralität als Hindernis für einen EG-Beitritt? Europarecht 29 (1989), 54-74.

2. Das Beitritts-Begleit-Verfassungsgesetz

Der im "Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert und das EWR-Bundesverfassungsgesetz aufgehoben wird"¹⁹ beschlossene neue Artikel 23f. des Bundes-Verfassungsgesetzes lautet:

"(1) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union aufgrund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit. Dies schließt die Mitwirkung an Maßnahmen ein, mit denen die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden."

Der Bericht des Verfassungsausschusses²⁰ bemerkt dazu:

"Dabei ist davon auszugehen, daß zwischen den Verpflichtungen eines EU-Mitgliedstaates auf der Basis des Titels V des Vertrages über die Europäische Union und den Kernelementen der Neutralität kein Widerspruch besteht. Durch seinen Beitritt zur Europäischen Union wird Österreich weder zur Teilnahme an Kriegen verpflichtet, noch muß es Militärbündnissen beitreten oder der Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet zustimmen, daher bleibt dieser Kernbestand der Neutralität Österreichs unberührt."

Unter "Kernbestand der Neutralität" werden also im Prinzip die in Artikel I Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs²¹ ausdrücklich angeführten Tatbestände verstanden.

Der Verfassungsausschuß hat den Text der Regierungsvorlage²² nur insoweit geändert, als es in letzterer hieß: "Österreich kann...mitwirken". Schon die Formulierung der Regierungsvorlage war die Frucht langwieriger Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien gewesen und auch der endgültige Text stellt aus zwei Gründen keinen voll befriedigenden

19 Österreichisches BGBl 1994/1013.

20 58 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX. GP.

21 Österreichisches BGBl 1955/211. Der Text des Artikel I lautet:
"(1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.
(2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen."

22 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX. GP.

digenden Kompromiß dar:

Erstens einmal, weil Sanktionsbeschlüsse im Rahmen der GASP nicht auf den Abbruch von Wirtschaftsbeziehungen beschränkt sein müssen. Das läßt der Gesetzestext in den Worten: "Das schließt die Mitwirkung an Maßnahmen ein..." ahnen, drückt es aber nur unzulänglich aus. Die "Erläuternden Bemerkungen" der Regierungsvorlage²³ bemerkten dazu, zwar auch verhüllt, aber doch etwas deutlicher:

"Diese Verfassungsbestimmung ermöglicht es Österreich, sich an Beschlüssen im Rahmen der GASP über Sanktionen gegen Drittstaaten zu beteiligen, *wobei als wichtigster davon erfaßter Beispielsfall*²⁴ Wirtschaftssanktionen genannt sind."

Auf die in den Verhandlungen längere Zeit diskutierte Möglichkeit, den Sinn des Textes durch das Einfügen der Worte "insbesondere auch" vor der Mitwirkung an Wirtschaftssanktionen zu verdeutlichen, konnten sich die Koalitionsparteien nicht einigen. Es ist daher nicht zweifelsfrei bestimmbar, in welchem Umfang das neue Verfassungsgesetz gegebenenfalls dem Neutralitätsgesetz derogiert.

Zweitens ist es fraglich, ob das Verfassungsgesetz im System des österreichischen Rechts wirklich alle auftretenden Probleme zu lösen vermag, denn verfassungsgesetzliche Bestimmungen machen zwar entgegenstehende einfachgesetzliche Bestimmungen verfassungswidrig und durch den Verfassungsgerichtshof aufhebbar, derogieren ihnen aber nicht unmittelbar. Diese Frage stellt sich hinsichtlich des Gesetzes über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial²⁵, des Außenhandelsgesetzes²⁶, des Sanktionengesetzes²⁷, des Kreditwesengesetzes²⁸, des Bankwesengesetzes²⁹ und des Devisengesetzes³⁰, doch kann hier im Regelfall wenigstens noch der Anwendungsvorrang einer gemäß Artikel 228a EWGV erlassenen Verordnung des Rates geltend gemacht werden. Hingegen ist hinsichtlich des Tatbestandes der Neutralitätsgefährdung in § 320 des österreichischen StGB der

23 Ebenda.

24 Hervorhebung des Autors.

25 In der Fassung der Novelle (öster.) BGBl 1991/30a.

26 In der Fassung der Novelle (öster.) BGBl 1993/408.

27 (Öster.) BGBl 1993/406.

28 In der Fassung der Novelle (öster.) BGBl 1993/407.

29 In der Fassung der Novelle (öster.) BGBl 1993/532.

30 In der Fassung der Novelle (öster.) BGBl 1992/34.

absurde Fall denkbar, daß jemand, der entgegen einer EG-Embargoverordnung Kriegsmaterial aus Österreich ausführt, bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des Einleitungssatzes, nach § 320, Ziff. 3 StGB³¹ deswegen als "Neutralitätsgefährder" strafbar wird.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die gewählte Formulierung, vermutlich um die Änderung des Konzeptes der Neutralität nicht zu transparent zu machen, es an Klarheit fehlen läßt.

III. ÖSTERREICHS NEUES KONZEPT UND DER STAND DES VÖLKERRECHTS

Nach dem Geschilderten stellt sich die Frage, ob die neue österreichische Interpretation der Neutralität völkerrechtlich vertretbar ist. Es geht also um die völkerrechtliche Überprüfung der folgenden These: Österreich könne seine dauernde Neutralität auch als Mitglied der EU aufrechterhalten, weil insbesondere die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen, selbst wenn diese eine Partei eines bewaffneten internationalen Konfliktes betreffen und kein entsprechender Beschluß des Sicherheitsrates vorliegt, nicht in Widerspruch zu Neutralitätspflichten stehe.

1. Wissenschaftliche Meinungen vor 1989

Gerade in Österreich - keineswegs in der Schweiz - bestand während des Kalten Krieges die Tendenz, das Ausmaß völkerrechtlicher Neutralitätspflichten - ich spreche nicht von der Neutralitätspolitik - sehr weit zu begreifen. Dafür gab es verschiedene Gründe. Objektiv gesehen war einer davon, daß die Bedingung von Neutralität, nämlich die Existenz zweier Machtzentren, gegeben und Österreich, infolge seiner geographischen Lage, an korrekten Beziehungen zu beiden interessiert war. Subjektiv mag bei manchen Autoren ein mythisches Neutralitätsverständnis, bei anderen die irrige Meinung, Sekundärliteratur erzeuge Recht, mitgespielt haben; öfter war diese Tendenz aber auch in der österreichischen öffentlichrechtlichen Tradition verankert, alles zu verrechtlichen, was zu einer unangebrachten verfassungsrechtlichen Betrachtung völkerrechtlicher Normen, ohne Rücksicht auf deren völkerrechtliche Geltung führte, bloß weil sie (auch) im Bundesgesetzblatt verlautbart waren. Das hatte beispielsweise ein von der völkerrechtlichen Realität völlig abgehobenes Festhalten an den V. und XIII. Haager Abkommen von 1907 als

³¹ Der relevante Teil des § 320 (öster.) StGB lautet: "Wer wissentlich im Inland während eines Krieges oder eines bewaffneten Konfliktes, an denen die Republik Österreich nicht beteiligt ist, oder bei unmittelbar drohender Gefahr eines solchen Krieges oder Konfliktes für eine der Parteien...3. Kampfmittel entgegen den bestehenden Vorschriften aus dem Inland ausführt oder durch das Inland durchführt,...ist mit Freiheitsstrafe...".

Bezugspunkten zur Folge.

Besonders im wirtschaftlichen Bereich gingen einige Autoren noch weiter und postulierten eine sich auf alle Exporte erstreckende Pflicht zur Gleichbehandlung der Kriegsparteien.³² Dabei verwechselten sie aber ihre eigene dogmatische Position mit der *opinio iuris* der Staaten, denn einer Nachprüfung anhand der Staatenpraxis hält diese Meinung nicht stand.

2. Die Staatenpraxis zur Neutralität seit 1907

Es ist hier nicht der Platz, einen detaillierten Nachweis für diese Kritik zu liefern. Ich muß mich auf eine Skizze der Sachlage beschränken und Sie im übrigen auf die einschlägige Literatur verweisen.³³

Zuerst einmal ist festzuhalten, daß jeder Rekurs auf die beiden Haager Abkommen von 1907 schon deshalb fragwürdig ist, weil sie nur 32, bzw. 28 Vertragsparteien haben und das Vereinigte Königreich, um sich die für eine (damalige) Seemacht wichtige Möglichkeit des Wirtschaftskrieges offen zu halten, beide nicht ratifiziert hat. Ob sie, abgesehen von ihrer vertraglichen Geltung, jemals allgemeines Völkergewohnheitsrecht zum Ausdruck brachten oder es heute bringen, unterliegt ernsthaftem Zweifel.

In den beiden Weltkriegen hat sich kein Neutraler - und kein Kriegführender - buchstäblich an die nicht-militärischen Vorschriften der Haager Abkommen gehalten, wie überhaupt von der Existenz einer Regel im wirtschaftlichen Bereich nicht gesprochen werden kann, weil der Wirtschaftsverkehr zwischen den Neutralen und Kriegführenden auf periodisch zu erneuernden Handelsverträgen beruhte, die sich nicht an Geboten oder Verböten, sondern an den kriegswirtschaftlichen Interessen der Vertragsparteien orientierten. Der Versuch der Kriegführenden, im Wirtschaftskrieg das "Feindhandelsverbot" der eigenen Rechtsordnung auch gegen Neutrale durchzusetzen, wurde mit nationalen, individuell- administrativen Maßnahmen (z.B. *navicerts*) und nicht mit völkerrechtlichen Mitteln unternommen.³⁴

³² Ansatzweise schon bei Michael Schweitzer, *Dauernde Neutralität und europäische Integration* (1977), 105-06. Schon dezidiert Manfred Rotter, *Die dauernde Neutralität* (1981), 196-200; zwar untersucht er auf 200-04 die Praxis der Schweiz im 2. Weltkrieg, zieht aber keine Konsequenz daraus. Nur mehr lapidar behauptend Stefan Griller, *Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte*, a.a.O. (Anm. 18), 10; ders., *Wird Österreich*, a.a.O. (Anm. 18), 680; und ders. zuletzt in seiner Aussage vor dem Unterausschuß des Außenpolitischen Ausschusses (vgl. zu diesen Anm. 17), Protokollauszug Zl. 13060.0060/4-94 (24.4.94).

³³ Siehe unten, Anm. 38.

³⁴ Vgl. statt vieler: Klaus Uner, *Neutralität und Wirtschaftskrieg: Zur schweizerischen Außenhandelspolitik 1939-1945*, in: R. L. Bindschedler u.a. (Hrsg.), *Schwedische und schweizerische Neutralität*

Auch seit dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere im Kalten Krieg konnte von einer wirtschaftlichen Gleichbehandlung durch dauernd Neutrale keine Rede sein. Die Schweiz³⁵ und Schweden, und letztlich auch Österreich³⁶, haben sich an dem über die US Exportkontrollgesetzgebung und die COCOM-Listen ausgeübten Technologieembargo gegen die Staaten des Warschauer Paktes beteiligen müssen. Und selbst im engeren Bereich des Waffenhandels läßt das Verhalten der an einem bestimmten Krieg nicht beteiligten Staaten, einschließlich der dauernd neutralen, nicht auf eine *opinio iuris* hinsichtlich eines bestehenden Gleichbehandlungsgebotes schließen, noch weniger ihre Praxis auf die Einhaltung eines solchen.³⁷

Untersuchungen der Staatenpraxis der Neutralität in den letzten 90 Jahren führen zu dem Ergebnis, daß der Bestand und der Inhalt dieses Rechts, außer in einigen wenigen Punkten, umstritten und zweifelhaft ist.³⁸ DIETRICH SCHINDLER stellte zuletzt sogar die Frage, ob das Neutralitätsrecht heute noch Teil des universellen Völkerrechts sei.³⁹

Das vom traditionellen Neutralitätsrecht abweichende Verhalten der Staaten, auch das der dauernd neutralen, etwa im Golfkrieg, hat zu keinen Protesten Anlaß gegeben. Nachdem enttäuschte normative Erwartungen aber an der Reaktion des Enttäuschten erkennbar sind, muß aus dem Ausbleiben solcher Reaktionen auf eine geänderte Erwartungshaltung geschlossen werden. Daraus entsteht oder vergeht Völkergewohnheitsrecht, nicht aus dogmatischen Postulaten von Professoren.

im Zweiten Weltkrieg (1985), 250-92; und Martin Fritz, Wirtschaftliche Neutralität während des Zweiten Weltkriegs (Schwedens, d.A.), ebendort, 48-81. Auch Karl Zemanek, Economic Warfare, EPIL 3 (1982), 158-63.

35 Vgl. André Schaller, Schweizerische Neutralität im West-Ost-Handel (1987), der auch die entsprechende schwedische Beteiligung beschreibt.

36 Vgl. August Reinisch, US-Exportkontrollrecht in Österreich (1991).

37 Vgl. Thomas Roeser, Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen (1988), 218-43; Stefan Oeter, Neutralität und Waffenhandel (1992); George P. Politakis, Variations on a Myth: Neutrality and the Arms Trade, GYIL 35 (1992), 435-506.

38 Vgl. beispielsweise: Patrick M. Morton, Between the Ideology and the Reality: The Shadow of the Law of Neutrality, HarvILJ 17 (1976), 249-311; Karl Zemanek, The Chaotic Status of the Laws of Neutrality, in: W. Haller u.a. (Hrsg.), Im Dienst an der Gemeinschaft, FS für D. Schindler (1989), 443-54; und Dietrich Schindler, Transformations in the Law of Neutrality since 1945, in: A. J. M. Delissen u.a. (Hrsg.), Humanitarian Law of Armed Conflict. Challenges Ahead, Essays in Honour of F. Kalshoven (1991), 367-86.

39 Dietrich Schindler, Ist das Neutralitätsrecht noch Teil des universellen Völkerrechts? in: K. Ginther u.a. (Hrsg.), Völkerrecht zwischen normativen Anspruch und politischer Realität, FS für K. Zemanek (1994), 385-99.

3. Das geänderte Konzept der dauernd Neutralen

Angeichts der geänderten politischen Voraussetzungen und im Bewußtsein der verminderten an sie gerichteten Rechtserwartungen begannen die Schweiz⁴⁰ und Österreich⁴¹ ihre Konzepte zu überdenken. Die vom Schweizer Bundesrat eingesetzte Studiengruppe kam in ihrem Bericht Anfang März 1992⁴² bezüglich der Wirtschaftssanktionen zu dem Schluß, daß die Teilnahme daran nicht nur nicht im Widerspruch zum Neutralitätsrecht stünde, sondern in einer Reihe von Fällen sogar völkerrechtlich geboten sein könnte.

Diese Auffassung wurde vom Bundesrat in seinem "Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren" übernommen:

"Das Neutralitätsrecht statuiert grundsätzlich keine Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen...Es kennt keine ausdrückliche Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität.

Wenn Sanktionen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen werden, der Völkerrecht oder andere gemeinsam eingegangene Verpflichtungen, wie z.B. die KSZE Grundsätze, verletzt hat, so können diese Maßnahmen eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion haben. Sie stehen dann mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Der Neutrale, der sich solchen im Interesse des Friedens ergriffenen Sanktionen generell widersetzt oder diese behindert, handelt den Zielen und Grundwerten zuwider, auf denen seine Neutralität beruht und kann unter Umständen gar riskieren, ungewollt einer Völkerrechtsverletzung Vorschub zu leisten und damit selbst gegen Völkerrecht zu verstoßen. Der Status der Neutralität wird von der Völkergemeinschaft nicht geachtet werden, wenn eines seiner Merkmale die Fortführung der Wirtschaftsbeziehungen mit einem sanktionierten Völkerrechtsbrecher ist.

Aus diesen Gründen ist der Bundesrat in Zukunft grundsätzlich bereit, auch an Wirtschaftssanktionen außerhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen."⁴³

Die parallele Entwicklung der österreichischen Auffassung wurde in den vorhergehenden Abschnitten behandelt. Sie gibt übrigens ein besonders schönes Beispiel für die geänderte Rechtserwartung der Staatengemeinschaft ab, da alle zwölf Mitgliedstaaten der

⁴⁰ Daniel Thürer, Vorstellungen über die dauernde Neutralität vor dem Ersten Weltkrieg, heute und für die Zukunft, ASDI 45 (1989), 73-103; Dietrich Schindler, Changing Conceptions of Neutrality in Switzerland, AJPIIL 44 (1992), 105-16.

⁴¹ Karl Zemanek, Ändert sich das völkerrechtliche Neutralitätsrecht und mit ihm die österreichische Neutralität? Österreichische Juristenzeitung 1992, Nr. 6, 177-82.

⁴² "Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand - Schweizerische Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel", 22.

⁴³ Bericht an den National- und Ständerat vom 29. November 1993, mit dem Bericht zur Neutralität im Anhang, 35-36. Die Auffassung wurde übrigens schon in der Anfragebeantwortung Felbér (Anm. 5) deutlich.

EU die dauernde Neutralität Österreichs im Jahre 1955 anerkannt haben⁴⁴ und nicht nur keinen Protest gegen seine EU Mitgliedschaft erhoben, sondern die Beteiligung an Wirtschaftssanktionen sogar zur Voraussetzung machten. Aber auch Russland hat sich nicht negativ vernehmen lassen.

Andererseits ist klar, daß die Entwicklung eine Untergrenze im militärischen Bereich hat, weil es dem Zweck der Einrichtung Neutralität zuwiderliefe, wenn sich ein - dann nur mehr sogenannter "Neutraler" - aus eigenem Antrieb - d.h. ohne selbst angegriffen zu sein - militärisch an einem bewaffneten Konflikt beteiligte oder eine Verpflichtung dazu in Form eines militärischen Bündnisses mit automatischer Beistandsverpflichtung einging. Denn ein solcher "neutraler" Staat unterschiede sich in nichts, was eine besondere Bezeichnung verdiente, von anderen Staaten.

IV. DAS KONZEPT DER GASP IM VERTRAG VON MAASTRICHT

Nachdem das beschriebene österreichische Instrumentarium auf seine Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht hin untersucht wurde, ist es nun anhand des Titels V des Vertrages von Maastricht auf seine Tauglichkeit zu prüfen.

Zeckmäßigerweise sind dazu die Außen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinn und die Verteidigungspolitik getrennt zu betrachten.

1. Die Außen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinn

Ich brauche in diesem Kreis die auf die Außen- und Sicherheitspolitik bezogenen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages⁴⁵ nicht im einzelnen erörtern. Grundsätzlich ist festzuhalten, daß der ganze Titel nur Zielvorstellungen und Verfahrensvorschriften über den Weg zur Erreichung der Ziele enthält. Eine inhaltliche Definition erfolgt nur über die Ziele; sie ist also durch die praktische Politik zu gestalten.

Das bisher Gestaltete ist für Österreich problemlos, weil, wie es im österreichischen Aide Mémoire an die Mitgliedstaaten der EG vom Juni 1992 hieß⁴⁶, "der schon heute

⁴⁴ Belgien erst am 2.1.1956, Griechenland am 9.2.1956 und Spanien am 9.7.1956.

⁴⁵ Vgl. Hans-Joachim Glaesner, Der Vertrag von Maastricht, in: Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europarecht der Universität Graz, Band 3, Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht und seine Konsequenzen für neutrale Beitrittswerber (1993), 9-31, 20-24. Gerhard Hafner, Die Europäische Union und ihr Einfluß auf Österreichs völkerrechtliche Stellung, ebendort, 89-130, 107-15. Jörg Monar, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: W. Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union und Österreich (1994), 127-36.

⁴⁶ Quelle in Anm. 11. Diese Feststellung wird in dem beim Europäischen Rat in Essen im Dezember 1994 übergebenen "Weißbuch der (öster.) Bundesregierung" über Österreichs Haltung in der EU wie-

bestehende hohe und wachsende Grad der Übereinstimmung in den konkreten außenpolitischen Positionen zwischen Österreich und der Gemeinschaft... Garant für die harmonische Einfügung Österreichs als aktiver Teilnehmer in die künftigen Entscheidungsprozesse der Europäischen Union" sei.

Das trifft ebenso auf den Österreich anlässlich der Beitrittsverhandlungen übergebenen und größtenteils noch aus der Zeit der EPZ stammenden "acquis communautaire" zu, wie auf die bisher beschlossenen "gemeinsamen Aktionen" im Rahmen der GASP, als da sind: Der Balladur-Plan zur Förderung von Stabilität und Frieden in Europa; die Begleitung des Friedensprozesses im Nahen Osten; die Unterstützung des Übergangs zu einer demokratischen Gesellschaft in Südafrika; das Bemühen um eine Verhandlungslösung im Jugoslawien-Konflikt; und die Unterstützung für den in Russland eingeleiteten demokratischen Prozeß. Allerdings sind diese "gemeinsamen Aktionen" so sehr nach dem Prinzip der Risikominimierung ausgesucht und werden so zaghaft verfolgt, daß sie, sollte die Linie fortgesetzt werden⁴⁷, Zweifel an der Fähigkeit der Union, eine außenpolitische Präsenz zu demonstrieren, aufkommen lassen. Andererseits nimmt dadurch die Wahrscheinlichkeit von Konflikten mit der Neutralität ab.

Die gegenwärtigen sicherheitspolitischen Schwerpunkte der GASP, also KSZE-Prozeß, Abrüstung und Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung von Atomwaffen, Überwachung des Transfers militärischer Technologie an Drittländer und Überwachung der Waffenexporte sind, mit Ausnahme des letzteren, überhaupt nicht neutralitätsrelevant. Sollte die Überwachung von Waffenexporten einmal zur "gemeinsamen Aktion" werden, dann läge eine mit den Wirtschaftssanktionen vergleichbare Problematik vor.

Die Möglichkeit von Sanktionen⁴⁸ ist, vom Standpunkt der Neutralität, der sensibelste Bereich der GASP. In Falle von Wirtschaftssanktionen dürften die in den vorhergehenden Abschnitten vorgestellten österreichischen Maßnahmen ausreichen, um sowohl die Zustimmung im Rat wie auch die Durchführung zu ermöglichen.

Problematischer wäre - um ein abstraktes Szenario zu zeichnen - eine "gemeinsame Aktion" gegen einen kriegführenden Staat, die - ohne vorherige Entscheidung des Sicherheitsrates - militärische Maßnahmen nach sich zöge. Diese wären zwar von der WEU

derholt (Kapitel V, Ziff. 2.3).

⁴⁷ In dieser Richtung Douglas Hurd, Developing the Common Foreign and Security Policy, *International Affairs* 70 (1994), 421-28.

⁴⁸ Siehe Torsten Stein, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik, in: Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europarecht der Universität Graz, Band 5 (1993), 1-44.

durchzuführen, aber eben doch im Rahmen der GASP zu beschließen.⁴⁹ Gewiß ist das ein eher unwahrscheinlicher Fall, weil der im Bosnien-Konflikt zu Tage getretene Mangel eines diesbezüglichen politischen Willens, basierend auf der Ablehnung durch die Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten, sich nicht sobald ändern wird. Außerdem sind alle Mitglieder der EU auch Mitglieder der Vereinten Nationen und durch die Satzung gebunden. Aber immerhin ist ein solcher Fall in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung denkbar. Es wird dann anhand des konkreten Falles zu prüfen sein, ob gegebenenfalls ein österreichisches opting out unter Inanspruchnahme des auch als "irische Formel" bekannten 1. Satzes von Artikel J.4 Abs. 4⁵⁰ der möglicherweise notwendigen Zustimmungsverweigerung vorzuziehen sein wird.

2. Die Verteidigungspolitik

Artikel J.4 des EUV und die in der Schlußakte der Konferenz von Maastricht enthaltene "Erklärung zur Westeuropäischen Union" enthalten zwar einen Verweis auf eine mögliche gemeinsame Verteidigungspolitik und eine noch mehr in den Konjunktiv gehobene "gemeinsame Verteidigung", aber keine konkreten Verpflichtungen zur Erreichung dieser Ziele, außer dem *pactum de negotiando* in Artikel J.10. Im besonderen ist unklar, auf welchen Wegen und mit welchen Mitteln die Ziele, "die WEU stufenweise zur Verteidigungskomponente der Europäischen Union"⁵¹ und sie "als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz zu entwickeln"⁵², erreicht werden sollen. Bisher verfügt die WEU jedenfalls weder über eine integrierte Kommandostruktur, noch über ein eigenes Aufklärungs- und Kommunikationssystem, noch über erwähnenswerte eine Truppen.⁵³ All das muß sie von der NATO borgen, was den Vereinigten Staaten ein faktisches Veto über ihren Einsatz gibt. Und es ist zu vermuten, daß die Vereinigten Staa-

⁴⁹ Dazu Hafner, aao (Anm. 45), 117-20.

⁵⁰ Der Text lautet: "Die Politik der Union nach diesem Kapitel berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten." Nach den Schlußfolgerungen des Vorsitzes von Lissabon ist diese Ausnahme auf die besondere Stellung eines Mitgliedstaates aus dem Nordatlantikvertrag beschränkt, doch kommt diesen Schlußfolgerungen keine rechtsverbindliche Wirkung zu. Es ist auch fraglich, ob eine derart diskriminierende Auslegung des EUV rechtlich zulässig ist. Zur Problematik vgl. Hafner, a.a.O. (Anm. 45), 123-25 und Monar, a.a.O. (Anm. 45), 129, 136.

⁵¹ "Erklärung", Punkt 3.

⁵² Ebendort, Punkt 4.

⁵³ Mit Ausnahme der möglichen Verfügbarkeit des Eurokorps.

ten sich dieses Mittel auch nicht so leicht werden nehmen lassen.

Jedenfalls ist festzuhalten, daß auch die nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht in und zwischen EU, WEU und NATO stattfindenden Diskussionen noch keine klare Vorstellung über die Konstruktion des "Europäischen Sicherheitssystems" geschaffen haben. Zusätzlich ist das Verhältnis zur KSZE (jetzt OSZE)⁵⁴ und zu den Vereinten Nationen ungeklärt.

Die bisher von offizieller österreichischer Seite dazu geäußerten Meinungen sind vage und widerspruchsvoll. So sprach der österreichische Bundeskanzler in Beantwortung einer dringlichen parlamentarischen Anfrage der Grünen⁵⁵ am 11.3.1992 von einem "regionalen System der kollektiven bzw. kooperativen Sicherheit" (sic!); die Entschließung des Nationalrates vom 12.11.1992⁵⁶ verlangte ein "System kollektiver Sicherheit", das eine "regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Satzung der Vereinten Nationen" bilden solle; wohingegen der Außenminister auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage am 19.4.1993 vorsichtiger antwortete:⁵⁷

"Der Aufbau der europäischen Sicherheitsordnung ist ein längerfristiger Prozeß. Die konkreten Sicherheitsstrukturen und die Rollenverteilung unter den verschiedenen europäischen Sicherheit-organisationen werden sich erst im Laufe der Jahre herauskristallisieren. Die spezifischen Modalitäten der Mitwirkung Österreichs an dieser Sicherheitsordnung können daher derzeit noch nicht vorausgesehen und deshalb auch noch nicht abschließend beurteilt werden."

Ähnlich zurückhaltend nimmt das beim Europäischen Rat in Essen übergebene "Weißbuch der Bundesregierung" über die Haltung Österreichs in der EU Stellung.⁵⁸ Fest steht gegenwärtig nur, daß Österreich beabsichtigt, Beobachter-status bei der WEU zu beantragen und eine substantielle Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" anzustreben.⁵⁹

Ansichts der in der EU selbst bestehenden Unklarheiten ist die Zurückhaltung ver-

54 Vgl. Heinz Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "Interlocking Institutions"-Konzepts, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2812 (Oktober 1993).

55 II-5123 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats XVIII. GP.

56 Text und Quelle Anm. 12.

57 APD, Dezember 1993, 61.

58 Kapitel V, Ziff. 2.2. Quelle Anm. 46.

59 Ebendort, Kapitel V, Ziff. 2.4.

ständig. Wenngleich es also unmöglich ist, endgültige Aussagen über das Weiterbestehen der österreichischen Neutralität im Rahmen eines künftigen europäischen Sicherheitssystems zu machen, so läßt sich doch ein Parameter fixieren: Sollte der im Rahmen der EU angesiedelte Teil des gesamteuropäisch vermutlich kooperativen Systems über kollektive Selbstverteidigung nicht hinausgehen, also seinem Typus nach eine militärische Verteidigungsallianz bleiben, so wie es die WEU gegenwärtig ist, dann wird sich Österreich zu diesem Zeitpunkt entscheiden müssen, daran entweder nicht teilzunehmen oder seine Neutralität aufzugeben. Auf diese Entscheidung scheint sich die folgende Passage der Regierungsvorlage des "Beitritts-Begleit-Verfassungsgesetzes"⁶⁰ zu beziehen:

"Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Regelung stellt auf die derzeit in der Europäischen Union geltende Rechtslage ab. Auf allfällige künftige Änderungen des Vertrages über die Europäische Union (beispielsweise im Zusammenhang mit der für 1996 vorgesehenen Revision des Art. J.4 EUV) kann der vorliegende Entwurf naturgemäß nicht Bedacht nehmen. Sollten sich künftig solche Änderungen der maßgeblichen EU-Rechtslage ergeben, so wird gegebenenfalls zu entscheiden sein, ob und in welcher Weise eine entsprechende Neugestaltung der innerösterreichischen Rechtslage erforderlich ist."

Allerdings würde es dann mit der bloßen Änderung der "innerösterreichischen Rechtslage" nicht sein Bewenden haben können.

⁶⁰ Quelle Anm. 22.